

## SECCION INTERUNIVERSITARIA



# PERTINENCIA Y SIGNIFICADO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CHILE

*Hugo Romero<sup>1</sup> y Alexis Vásquez<sup>2</sup>*

## La pertinencia del ordenamiento territorial en el Chile actual

Los principios neoliberales y el sector privado de la economía han sido elementos fundamentales para lograr el desarrollo económico del país en las últimas décadas. Para ello han contado con políticas públicas que han favorecido el funcionamiento del libre mercado, mediante leyes y reglamentos destinados a abrir y desregular la economía, mantener tasas de cambio favorables para las exportaciones, y esencialmente, a través del respeto del estado de derecho y la disciplina social, manifestado en última instancia en la ventajosa posición del país en los rankings internacionales destinados a atraer y garantizar las inversiones nacionales y extranjeras.

Sin reconocer necesariamente los aportes del sector público, el discurso de los representantes del sector privado señala persistentemente que es el libre mercado el mecanismo exclusivo para asignar los recursos y que es esencial privatizar estos últimos en su totalidad, para lo cual se deben asignar derechos de propiedad individual sobre los mismos y de esta forma permitir su libre transacción en el mercado. Se trata del proceso de comodificación de los bienes y servicios (transformación en commodities o productos transables en el mercado), para lo cual, por ejemplo en el caso del agua, se ha generado el mercado respectivo transfiriendo sus derechos de uso desde el sector público o de las comunidades locales, a los agentes privados. Sin embargo, algunos de los recursos, como es el caso del territorio, contienen significados y relaciones con las comunidades que no pueden ser reducidos a mercaderías transables, tales como servicios ambientales, valores culturales, sentimientos de pertenencia e identidad cultural.

El territorio es un complejo sistema de componentes y relaciones entre la naturaleza y la sociedad, cuyos elementos y objetos son difíciles de separar y por lo tanto, de comercializar. De allí que el territorio deba ser conceptualizado esencialmente como un bien común, lo que constituye la razón por la que los estados asumen la formulación de políticas públicas para su administración y mantienen aún grandes extensiones bajo el dominio público o bien son objeto de regulaciones especiales dado su carácter y naturaleza como bien común. Tal es el caso de las

tierras fiscales, y la consideración de las aguas y de las áreas naturales protegidas por el estado como bienes públicos. Ello implica además, reconocer la función social de la propiedad privada y en este sentido, de aceptar que las políticas y las regulaciones introducidas por el estado, son igualmente legítimas que la propiedad individual, en la medida que representa la actuación necesaria para proteger y beneficiar a la sociedad en su conjunto. Las regulaciones sobre los usos del territorio, así como la adquisición de tierras por parte del estado, corresponden a la concreción de la dimensión social de la propiedad privada y requieren de sólidas bases científicas, técnicas, culturales y sociales para fundamentarlas. Por lo anterior, y con el fin de evitar la discrecionalidad y la arbitrariedad por parte de las instituciones públicas, se hace necesario, formular y sostener políticas y planes ampliamente conocidos y debatidos por todos los actores sociales; estables y justos, y con capacidad de ser cambiados en función de las transformaciones sociales, económicas y ambientales que afectan a los territorios. Cuando las restricciones y regulaciones se fundamentan en conocimientos vagos e inciertos, representan una versión sectorial interesada o bien manifiestan la arbitrariedad de la autoridad, se desprestigia y se torna inviable la existencia de un ordenamiento territorial que se constituya como política pública.

También se estima como parte del patrimonio público a una sección del territorio, correspondiente al suelo urbano, es decir, al territorio ocupado por las ciudades y pueblos y que, en virtud de ello, posee un mayor valor como consecuencia de la concentración en su superficie de bienes y funciones propias de la vida urbana -construida por los sectores público y privado- y que conforman una economía de aglomeración, que se expresa en la creciente plusvalía de dichas áreas.

La apertura de la economía chilena a los flujos de capitales, tecnología e informaciones globales, así como la incidencia de la revolución de los transportes y tecnologías de comunicaciones, han significado el despliegue de las inversiones a lo largo y ancho del país y sus regiones, observándose importantes colisiones entre los usos y la capacidad de acogida del territorio, así como entre los usos reales y la capacidad de uso potencial o la aptitud del territorio. nes a lo largo y ancho del pala naturaleza y de la sociedad

En el Norte del país, los conflictos territoriales se relacionan especialmente con la localización de los yacimientos mi-

1 Geógrafo, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, E-mail: [hromero@puc.cl](mailto:hromero@puc.cl)

2 Geógrafo, Centro Eula-Chile, Universidad de Concepción, E-mail: [avasquez@udec.cl](mailto:avasquez@udec.cl)

Presentación en el seminario «El suelo en Chile: ¿Entre el desarrollo y el mercado?», organizado por la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, Santiago, 16 de agosto de 2004



***El territorio en su compleja dimensión natural y urbana. Concepción, frente al río Bío Bío.***

neros, sus necesidades crecientes de agua en medio del desierto más árido del mundo, la presencia de comunidades indígenas y la existencia de áreas de conservación de la naturaleza (Romero, 2002; Romero & Kamp, 2003; Romero, 2004). En el centro de Chile, son los usos agrícolas y forestales de las tierras los que colisionan entre sí y ambos respecto a la competencia que implica la localización de infraestructuras y sitios industriales, además de la urbanización y sus demandas territoriales asociadas (accesibilidad, vertederos de residuos, plantas de tratamientos de agua, sitios para recreación y turismo, segundas residencias, protección y conservación de la naturaleza y de los riesgos de inundaciones) (Romero et al., 2003; Romero y Vásquez, 2004). En el sur del país se plantean también problemas, especialmente entre la producción de hidroenergía, la presencia de comunidades mapuches, la conservación de los bosques naturales y las exigencias territoriales de las plantas industriales destinadas a procesar energía, celulosa, maderas, peces, etc., además de las innegables potencialidades de esos paisajes para los usos turísticos y recreacionales.

El desarrollo regional del país enfrenta crecientes conflictos territoriales. La competencia espacial se hace aún más evidente sobre los bordes costeros y riberas de lagos, ríos y humedales, en particular sobre los que alcanzan los más altos niveles de accesibilidad y belleza escénica. En algunas de estas áreas, la privatización ha significado impedir la accesibilidad de la población a tierras públicas, como es el caso de las playas. Algo similar comienza a ocurrir sobre los recursos localizados sobre las laderas de las montañas, en la medida que se desarrolla la agricultura de riego tecnificado, se extienden las plantaciones forestales o se generan áreas públicas y privadas de conservación de la naturaleza.

Otro tipo común de ocupación territorial dice relación con la expansión rápida y de gran alcance geográfico de las ciudades, que ocupan crecientemente sus periferias, hasta ahora cubiertas por áreas agrícolas, forestales, humedales o remanentes de naturaleza.

Especialmente, no se trata sólo del fin de las áreas remotas, la redefinición de centros y periferias y el desarrollo de nue-

vas formas de accesibilidad y conectividad. También, de la existencia de áreas que concentran las inversiones públicas y privadas y otras que permanecen marginadas o postergadas. En efecto, se aprecia un aumento de la centralización y concentración de las actividades económicas sobre porciones bien definidas y acotadas del territorio, mientras otras extensas superficies permanecen aisladas, vacías o desintegradas. La concentración espacial se localiza en forma dispersa y articulada por las nuevas infraestructuras y por la virtualización de las distancias que han producido las modernas tecnologías de información y comunicación, que han terminado sino derrotando, al menos reduciendo la importancia de las distancias físicas, que hasta antes había sido la gran ordenadora del territorio.

La privatización de los recursos ha llevado a muchos a pensar que no se justificaría el ordenamiento territorial en Chile y que el mercado sería suficiente para localizar las actividades económicas en el espacio. Sin embargo, cerca de 20 años de predominio del libre mercado como asignador prioritario de recursos han significado un profundo, generalizado y creciente desequilibrio espacial, en todos los sectores y escalas de análisis (Romero y Toledo, 1998). La figura 1 demuestra la gran variación de la competitividad entre las regiones del país en los últimos años. El índice de competitividad es un indicador que representa la capacidad de crecimiento económico de un territorio y sintetiza informaciones relativas a la disponibilidad de recursos económicos, culturales, naturales, accesibilidad y gobernabilidad de las regiones. La Región Metropolitana de Santiago supera en más de un tercio a las regiones II y XII que le siguen, pero la gran mayoría de las regiones alcanza un valor de competitividad cercano a un tercio de la Metropolitana. Esta última región, concentra cerca del 50% del Producto Interno Bruto del país y de la población nacional, mientras algunas regiones apenas superan el 1% de tales indicadores (Fig.2). La desigualdad territorial se ha consolidado también al interior de las regiones y entre los lugares, manifestándose importantes niveles de centralización y concentración en torno a los centros urbanos mayores. Por último al interior de las ciudades pequeñas, intermedias y grandes, lo que predomina es la heterogeneidad de los ambientes construidos, la desigualdad socio-económica y la segregación socio-espacial (fig.3).

La estructura territorial que ha emergido como producto de la privatización de los recursos naturales y de la infraestructura, así como de la mercantilización de la casi totalidad de los bienes y servicios, es absolutamente desequilibrada y es claramente insustentable desde el punto de vista económico, social y ambiental. Ello torna necesario examinar los órdenes territoriales alternativos y fortalecer necesariamente la política pública que debiera expresarse en un ordenamiento territorial, entendido como un instrumento de planificación estratégica, al servicio de la sustentabilidad del desarrollo del país, de sus regiones y ciudades, expresándose en la generación de un espacio más justo, equilibrado y ambientalmente sustentable, representando, de esta manera, los intereses de los diversos sectores y comunidades que conforman la sociedad chilena, evitando la hegemonía territorial de un solo sector o de los intereses más poderosos.

El suelo urbano o urbanizable, por ejemplo, ha sido considerado escaso y riesgoso desde el punto de vista ambiental y aún dentro del propio sistema neoliberal (la «sociedad de riesgo» de Beek, 1999, y la de escasez de Harvey, 1996). Escaso, en la medida que no se trata de la existencia del territorio en sí mismo- que se encuentra en toda partes- sino de la localización en él, de tierras aptas para localizar los objetos y funciones urbanas, de acuerdo a su capacidad natural de carga o acogida, y de la disponibilidad de la infraestructura, los servicios y las características que son necesarias para asegurar la calidad de vida de los residentes y ocupantes de tal territorio. Por su parte, los suelos con aptitud urbana, es decir los territorios habilitados para acoger eficientemente a las ciudades en términos ambientales, económicos y sociales eficientes son escasos y se concentran en las áreas inmediatamente borderas a las áreas construidas o bien al interior de éstas.

Por lo tanto, la habilitación de nuevas tierras urbanas sólo debe considerarse una vez agotadas las oportunidades existentes y en la medida que se esté dispuesto a incluir, en los costos respectivos, la pérdida de bienes y servicios ambientales, el aumento de la distancia y segregación social, la disminución de la centralidad y la conectividad y los mayores gastos en infraestructura, combustibles, alimentos, contaminación del aire, agua y suelos, etc. El riesgo, por su parte, está dado por la necesidad de asegurar la localización de la población y sus actividades alejadas de las áreas más susceptibles y vulnerables frente a los desastres naturales o bien lejos de las mayores concentraciones de contaminantes, así como el control de la seguridad ciudadana y la dotación de las instituciones explícitamente a cargo de atender las necesidades de bienestar de la población, todo lo cual forma parte del bien común y de la responsabilidad social. La ciudad es un proyecto social común y colectivo y no la simple suma de parches aislados de usos del suelo o de actividades productivas. La ciudad debe ser entendida como una representación de la sociedad en su conjunto.

La figura 4 representa el crecimiento de la ciudad de Santiago en los últimos quince años, proceso que ha llevado a duplicar la superficie urbanizada, y que se ha localizado sobre territorios previamente ocupados por humedales, lechos de inundación y llanuras aluviales, tierras agrícolas y remanentes de coberturas naturales que ejecutaban servicios y funciones ambientales tales como reciclar y filtrar las masas de aire contaminados, consumir los excedentes de calor y generar islas frías que se contraponen a las islas de calor propias de la urbanización, controlar las inundaciones, asegurar la infiltración de las aguas, la recarga de los mantos acuíferos subterráneos y la reducción de la escorrentía superficial y la erosión de los suelos, ofertar áreas verdes para la recreación, etc. La tabla 1 y las figuras 5, 6, 7, 8 y 9, representan el impacto del crecimiento más reciente de la ciudad de Santiago sobre las áreas ocupadas por suelos agrícolas, concentraciones de biomasa y productividad vegetal, temperaturas superficiales y contenido de humedad de los suelos, tal y como se observa a partir del análisis de series de imágenes satelitales registradas entre 1989 y 2003. Como puede apreciarse, en todos los casos, predominan las pérdidas de las áreas de mayor calidad ambiental, sin que ello haya sido jamás regis-

trado en los costos de la expansión de la ciudad. Informaciones semejantes para otras ciudades chilenas, se pueden encontrar en Romero et al. (2003) y Romero et al. (2004)

## El territorio

El territorio está formado por la superficie terrestre, y ésta es objeto de estudio de muchas ciencias y disciplinas, destacando últimamente la Ecología de Paisajes. Para esta disciplina, la unidad territorial es una porción holística de tierra que es ecológicamente homogénea al nivel de la escala que se trate. Entendida como sinónimo de paisaje, la tierra es una parte de la superficie terrestre, compuesta por los ecosistemas tangibles que incluyen componentes abióticos y bióticos, a través de un complejo de sistemas formado por las actividades de las rocas, el agua, el aire, las plantas, los animales, el hombre y las formas fisionómicamente reconocibles como entidad (Zonneveld, 1989 y 1979).

Todas las definiciones reconocen que se trata de un cuerpo complejo que debe ser estudiado tanto por especialistas como en forma multidisciplinaria. Para la ecología, la unidad territorial es aquella que presenta condiciones homogéneas de vida. Homogeneidad implica que no existen gradientes en su interior, es decir, que no se observan variaciones espaciales bruscas en sus componentes e interacciones. Para comprender estas interacciones se requiere del holismo, basado en la hipótesis que la naturaleza consiste en una jerarquía de totalidades u holones.

Los holones son sistemas territoriales que se encuentran en una suerte de equilibrio, que deriva de los flujos de energía, materia e información que se desarrollan en su interior y entre las unidades territoriales y su ambiente. La gestión territorial consiste en mantener la estabilidad relativa de los sistemas territoriales, ya sea mediante su conservación (prevención del daño) a o al menos mediante la mantención de su productividad (sin deterioro a través del uso).

La unidad territorial es un conjunto tangible de interrelaciones externas e internas, destacando las relaciones que resultan de la operación real de los factores, tanto los condicionales, como los posicionales y los hereditarios. Los factores reales corresponden a aquellos que sostienen realmente el sistema en funcionamiento, tales como la cantidad y composición de los minerales que están disponibles para ser absorbidos como nutrientes por los vegetales. Los factores condicionantes son aquellos, como la pendiente, textura y cubierta de los suelos, que pueden ser medidos directamente y de los cuales depende la operación de los factores reales. Los factores posicionales son fundamentales para establecer los efectos que ejercen sobre el territorio los flujos que provienen de aguas, vientos o pendientes arriba y los que a su vez afectarán, aguas, vientos o pendiente abajo. Por último están los factores heredados del pasado tales como los procesos de formación de suelos, presencia de vegetación relicta o abandono de territorios por parte de las sociedades locales. Las unidades territoriales pueden ser obser-

TABLA 1. CAMBIOS EN LOS USOS DE LA TIERRA EN SANTIAGO, 1989-2003. FUENTE: ROMERO Y ÓRDENES, 2004.

Cambios en superficie de los rasgos ambientales		1889-1998	1998-2003	Total
Tierras agrícolas convertidas a tierras urbanas según Capacidad de Uso				
I	Tierras Agrícolas de Calidad	2.533,4	1312,5	3845,9
II		1739,1	2320,2	4059,3
III		2895,3	2678,0	5573,3
IV	Tierras con pendientes	147,7	404,3	552,0
VI		2664,3	1168,2	3832,5
VII		113,7	1167,1	1280,1
VIII		264,8	191,2	456,4
Cambios en tierras con alta productividad vegetal		4744,3	2045,4	6789,7
Disminución		7866,2	7404,6	15270,8
Sin cambio		1031,5	957,1	1988,6
Aumento				
Cambios en tierras con humedad en el suelo		2615,8	1608,7	4224,5
Disminución		9258,2	7287,0	16545,2
Sin cambio		1768,0	1511,3	3279,3
Aumento				
Cambios en las tierras con concentraciones de biomasa				
Disminución		4511,1	2142,9	6654,0
Sin cambio		8126,2	7344,9	15471,1
Aumento		1004,7	919,1	1923,8
Cambios en la temperaturas superficiales de las tierras				
Disminución >4°C		17,7	35,9	53,6
Disminución 2-4°C		74,6	70,4	145
Sin cambios (<2°C)		4367,2	1143,0	5510,2
Aumento 2-4°C		4609,4	1849,1	6458,5
Aumento <4°C		4573,2	7208,7	11781,9
Crecimiento Urbano		13642,1	10407,1	24049,2

vadas, analizadas y evaluadas sólo en función de los sistemas espaciales de las que forman parte.

Las relaciones espaciales más relevantes dentro y entre las unidades territoriales corresponden a las llamadas interrelaciones topológicas o verticales (que vinculan a la superficie terrestre con el subsuelo y la capa límite atmosférica) y corológicas u horizontales que mantienen unida a la superficie terrestre. Sin embargo, las relaciones más relevantes son las que aseguran la estructura y funcionamiento del mosaico de paisajes o unidades territoriales, es decir, el conjunto que asume a las unidades como parches, y que reconoce la existencia de flujos entre ellos (Forman, 1997). Dichos flujos pueden ser de materia, energía e información y de ellos depende la estabilidad del sistema territorial en su totalidad. Para la existencia de los flujos es fundamental la heterogeneidad de las unidades territoriales o parches, puesto que de ello depende su complementariedad espacial. Los flujos se canalizan a través de conductos o corredores, de tal forma que el mosaico territorial se presenta como

un sistema de redes conformado por nodos (parches) y flujos (corredores). De estos procesos resulta que el territorio es un conjunto organizado, dinámico y estable de unidades o parches. Cuando predomina la naturaleza, los parches se corresponden con la heterogeneidad de los ecosistemas y por lo tanto los flujos e interconexiones entre ellos estarán de acuerdo con su diversidad (Picket et al. 2001). La diversidad territorial es parte fundamental de la funcionalidad de los sistemas territoriales, mientras que por el contrario, la uniformidad y homogeneidad territorial provocan un empobrecimiento de las interrelaciones entre los holones.

Respecto a los territorios humanizados, la heterogeneidad está dada por la diferenciación social y funcional de los grupos humanos y actividades productivas que se localizan en un lugar o región. La división del trabajo, la diversificación de las actividades económicas y la complejidad del desarrollo contribuyen a explicar las complementariedades existentes entre los lugares, y por lo tanto la existencia de flujos de personas,



capitales e informaciones entre ellos. La presencia de una red espacial de nodos y corredores que vinculan a los lugares heterogéneos constituye la conectividad del sistema y, como en el caso de los sistemas naturales, es la forma de concretar la interacción entre los grupos sociales y sus actividades.

La homeogeneidad social como la falta de especialización económica de los lugares contribuye al aislamiento y eventualmente a la segregación socio-espacial del territorio. Los territorios socio-económicos deben, por tanto, asegurar la conectividad entre los lugares, jerárquica y funcionalmente organizados. De lo contrario, cuando la distancia física, social, económica o cultural entre los habitantes de los lugares llega a ser máxima, se interrumpen los flujos y las complementariedades, siendo reemplazadas las relaciones externas por flujos introvertidos, que se encuentran en la base de la segregación espacial y de la exclusión social.

El reconocimiento de la heterogeneidad natural y espacial de los territorios que resulta de las complejas interrelaciones entre los componentes naturales y socio-económicos es parte fundamental del ordenamiento territorial. Asegurar la heterogeneidad y especialización de los lugares, así como su adecuada conectividad, debe ser parte de las políticas públicas, puesto que de ello depende el equilibrio dinámico y la capacidad de cambio positivo del territorio ante las perturbaciones naturales y sociales. En efecto, la diversidad distribuye espacialmente el riesgo y aumenta la resiliencia o capacidad de tolerancia de los sistemas territoriales ante los cambios y fluctuaciones que resultan del funcionamiento de los ciclos y tendencias de la naturaleza y de la sociedad. Por el contrario, la homogeneidad no facilita la complementariedad y por ello, la existencia de flujos estabilizadores entre los lugares. La falta de conectividad genera espacios aislados, excluidos y excluyentes, poco resilientes y más vulnerables ante los cambios y riesgos naturales y culturales.

Asegurar la diversidad de los espacios naturales y socio-económicos y su cercanía y conectividad para facilitar los flujos e interacciones es parte relevante del orden territorial generado por la acción pública. La conservación de la heterogeneidad de los ecosistemas y la presencia de usos distintos del territorio, son elementos fundamentales para asegurar la ecología de los paisajes. Las superficies y formas de las unidades y mosaicos territoriales, son de especial importancia, puesto que de estos atributos espaciales depende la calidad y cantidad de los flujos que ofertan como bienes, funciones y servicios ambientales. Los bienes ambientales constituyen los productos naturales que proporciona el territorio y se encuentran en la base misma de la especialización económica de los lugares. Las funciones ambientales corresponden principalmente a los ciclos biogeoquímicos, hidrológicos, de sedimentos e informaciones que pueden eventualmente llegar a constituirse en servicios ambientales, en la medida que sean valorizados y operacionalizados por la acción de los grupos sociales. Se trata, en todos los casos, sin embargo, de flujos asociados directamente con el funcionamiento sistémico u holístico de los ecosistemas y, que por lo tanto, no pueden ser disociados o separados, sin producir efectos adversos sobre el funcionamiento de los sistemas territoriales. De allí que muchas de esas funciones se constituyan en

bienes comunes o de interés público, tales como el rol de la vegetación en la protección de los suelos, la infiltración de las aguas lluvias y la recarga de los acuíferos, además de la protección de las inundaciones y la reducción del escurrimiento superficial. O la presencia de los humedales y su rol como retenedores temporales de los flujos de agua, sedimentos, biodiversidad y contaminación que circulan al interior de las cuencas fluviales. O la presencia de cargas de radiación solar distintas según la exposición y altura de las laderas y la generación de diferencias termales que explican la generación de vientos locales y de ventilación para remover la contaminación al interior de las cuencas aéreas.

Los servicios ambientales son fundamentales para mantener el funcionamiento de los ecosistemas y a través de ellos, de los sistemas territoriales y por lo tanto deben ser valorizados como bienes comunes. De acuerdo a «The Ecologist», los comunes no son sólo una amalgama de recursos de propiedad colectiva, o una forma de existencia comunal, fundamentada en la reciprocidad. En los comunes la gente reconoce su interdependencia de cada uno de los otros y de la Tierra que los sostiene. En los comunes la gente ayuda al que está en problemas porque sabe a su vez que ellos también serán ayudados en los tiempos difíciles. En los comunes, el bienestar es compartido y reconocido como responsabilidad social y objeto de veneración. En los comunes los servicios son intercambiados antes que vendidos por dinero.

Los comunes son por lo tanto una forma particular de organización social y cultural en que el poder se refiere al derecho a excluir a los extranjeros o castigar a quienes abusan de dichos bienes. Puede significar una estructura adicional de reglas internas, derechos, deberes y creencias que permiten a los comunes llegar a ser «propietarios» del comportamiento humano. Entonces, los comunes llegan a ser una metáfora para la economía sustentable en una sociedad equitativa y atenta que casi sin la necesidad de recordárselo sabe por qué y cómo subsistir» (O'Riordan, 1995).

El territorio es uno de los comunes de las sociedades que en ellos habitan y se desarrollan. Ello implica que el conjunto de los sistemas territoriales y de los bienes y servicios que producen, pertenecen a la sociedad que los habita, la que para propósitos de organización y sobre las bases de sus ideologías y creencias, los puede asignar como propiedad individual o bien mantener y precisar como bienes de propiedad colectiva. Uno de los problemas más relevantes para la subsistencia de los comunes es que la privatización de los bienes mediante la asignación de derechos de propiedad individual es requisito indispensable para la existencia del mercado y para su valorización como mercancías transables. Si bien esto resulta posible en el caso de los bienes ambientales, es mucho más difícil de establecer en el caso de las funciones y servicios ecosistémicos. Dadas las dificultades de valorización económica de dichos componentes del territorio, la sociedad emplea un conjunto de metáforas para su reconocimiento, incluyendo aspectos valóricos, religiosos y simbólicos, los cuales desde luego no se transan en el mercado y pueden constituir importantes elementos para la reproducción social y cultural de las sociedades locales.



***El territorio en su compleja dimensión natural y urbana. Concepción a los pies del cerro Caracol.***

El territorio no es, en consecuencia, sólo un conjunto de componentes interactivos de tipo natural y económico, sino que se trata además de la presencia de elementos simbólicos, valóricos y aún emocionales que lo atan a la sociedad y que se expresan institucionalmente a través de la existencia y funcionamiento de las comunidades locales, regionales y nacionales. Las comunidades son también comunidades territoriales y de ellos depende la existencia de múltiples redes sociales, culturales y políticas que aseguran su identidad, subsistencia y reproducción.

De esta manera, el territorio puede ser entendido como un conjunto de capitales para el desarrollo, que incluye a los componentes físicos, naturales, individuales y sociales que deben realizarse al unísono y en forma combinada. El territorio natural es la fuente principal de capital intrínseco de los lugares y proporciona los recursos naturales y servicios ambientales y ecológicos y de acuerdo a López (2003), ha sido uno de los peores invertidos en Latinoamérica. El capital físico corresponde a las inversiones en bienes de capital e infraestructura y ha acaparado casi la totalidad de las inversiones. El capital humano se expresa en las inversiones en educación y salud y tampoco ha sido prioritario en la región, mientras que el capital social está conformado por el conjunto de instituciones, redes, normas y valores culturales que aseguran el funcionamiento y reproducción de las comunidades.

Una reciente evaluación de la formación de capital asociado a la instalación de una gran empresa minera en los Andes Sudamericanos (Bury, 2004) concluye que los efectos han sido especialmente beneficiosos en la generación de capital físico e individual. Los comuneros han vendido sus tierras a la compañía y han obtenido una liquidez financiera que les ha permitido adquirir viviendas urbanas y equipamiento. La empresa ha

invertido en mejoramiento de los servicios públicos, en especial en salud y educación, y con ello, ha superado los niveles previos de capital individual. Sin embargo, se ha apropiado de los recursos territoriales de la comunidad y contaminado el ambiente, en especial, del aire y las aguas, con lo cual se puede detectar una degradación y pérdida de los recursos naturales y los servicios ambientales. Es decir, una pérdida de capital natural. Finalmente, el gran perdedor ha sido el capital social en la medida que se han debilitado las redes, instituciones y funciones de las comunidades, amenazando su propia subsistencia como tal. Analizando los indicadores, los autores concluyen que difícilmente se puede reconocer esta experiencia como sustentable, lo que se repite en torno a muchos de las iniciativas mineras instaladas el último tiempo en la región.

### **La Ordenación del Territorio**

La Carta Europea definió en 1983 la ordenación del territorio como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y, por último, la utilización racional del territorio.

La ordenación del territorio es funcional a los estilos de desarrollo adoptados por la sociedad, es decir, los modelos territoriales consideran la distribución y propiedad de los recursos que sirven de base económica a la sociedad, las actividades que conforman el tejido social y la forma en que se agrupan y relacionan los ciudadanos en forma diferente, dependiendo de sus objetivos políticos, económicos y sociales. En el caso de la Unión Europea se trata de conseguir el desarrollo, definido en términos de mejoramiento de la calidad de vida, el equilibrio intra- e interregional, la organización física del espacio, la utilización racional de los recursos naturales y la conservación ambiental.

Las visiones parcializadas de la realidad, aportadas por las ciencias reduccionistas y los profesionales encargados de administrar las políticas públicas se reflejan en visiones también parcializadas del territorio. Para los economistas, la ordenación del territorio se vincula a la localización de las inversiones, como respuesta al funcionamiento del mercado y a los precios que alcanzan los bienes y servicios. Minimizan los elementos y procesos que no cuentan con un precio de mercado, tales como el valor de la biodiversidad y los servicios ambientales aportados por el bosque. Los desequilibrios son comprendidos como el efecto natural del peso relativo de los sectores productivos o de las zonas que los forman. Para los urbanistas el territorio corresponde al suelo ocupado por las ciudades o que está disponible para su expansión, considerando el área rural sólo como espacio residual y mero soporte

para la expansión urbana, adoptando una consideración de espacio igualitario, sin reconocer además la influencia del medio físico en la conformación de las aptitudes territoriales. «La ordenación del territorio supera ampliamente el planeamiento urbanístico hasta tal punto que la legislación autonómica española vigente exige la revisión de los planes locales de urbanismo cuando no se adapten a las previsiones de los planes de ordenación territorial» (Gómez Orea, 2002, 39). Los ruralistas aprecian al territorio exclusivamente en términos de sus proyectos aislados de desarrollo agrícola o forestal, sin llegar a considerar la multifuncionalidad de las nuevas políticas de desarrollo endógeno que afecta a las zonas rurales. Los conservacionistas, por su parte, enfatizan el uso racional de los recursos naturales y la existencia de áreas de protección de la naturaleza. «La ordenación territorial participa de estas y otras aproximaciones sectoriales, pero las supera envolviendo a todas ellas: adopta un enfoque global y sistémico que incorpora en un modelo conjunto los aspectos económicos, culturales, estéticos y fisiconaturales, que busca el equilibrio y la cohesión territorial mediante la integración de los sectores y de las diferentes unidades territoriales. Este enfoque integral es más difícil de concebir y de gestionar, pero resulta más racional y ajustado a la realidad que los enfoques sectoriales» (Gómez Orea, *ibid.*, p. 40).

De acuerdo a Gómez Orea (2002), la ordenación del territorio se justifica, en primer lugar, por proponer un enfoque planificado frente a la evolución espontánea, regida por las leyes del mercado y el juego de los grupos de interés, del sistema territorial. Se trata de un enfoque planificado de ataque y prevención de los problemas inherentes a la evolución espontánea del sistema considerando que el «dejar hacer» no puede garantizar el cumplimiento de los criterios de racionalidad y sostenibilidad, ni la función social de la propiedad, provocando desequilibrios territoriales, ocupación y uso desordenado del suelo, degradación ambiental, destrucción de recursos, externalidades de todo tipo, respecto de los cuales los mecanismos de mercado resultan inoperantes, cuando no contraproducentes, debido a que «los intereses particulares-generalmente económicos- que giran en torno a la localización de las actividades humanas son de tal potencia, que merman la capacidad de intervención en aras del bien común. En segundo lugar, la ordenación del territorio se justifica por la necesidad de superar la parcialidad y reduccionismo que comporta la planificación sectorial, ya que el desarrollo se plasma en un sistema territorial, que, de acuerdo con la teoría de sistemas, no puede ser entendido ni planificado si no es como un todo. En este sentido, lo que se desarrolla es un territorio en toda su complejidad en que la población dispone de una satisfactoria calidad de vida» (Gómez Orea, *ibid.*, p. 41).

En la sociedad moderna existirían paradigmas conformados por problemas recurrentes, que se observan en todo el mundo y que justifican el enfoque integral y planificado del ordenamiento territorial. Esos problemas son la tendencia del estilo de desarrollo hacia el desequilibrio territorial, privilegiando la concentración sobre determinados puntos, ejes o zonas y el vaciamiento de las periferias; las pautas de consumo y compor-

tamiento irracional de la población, que se manifiesta en el crecimiento ilimitado de bienes materiales y necesidades energéticas; la pugna entre interés público con el interés privado que impide asumir la función social de la propiedad como principio capaz de garantizar la coherencia y funcionalidad del sistema territorial; la aparente contradicción entre conservación y desarrollo que explicaría los altos niveles de depredación ilimitada de los recursos naturales y contaminación ambiental; la competencia entre sectores socio-económicos por el espacio y la expulsión de actividades hacia sectores rurales o agrícolas y, finalmente, la conflictividad entre los intereses locales y los intereses superiores y globales.

### El neoliberalismo y los bienes comunes

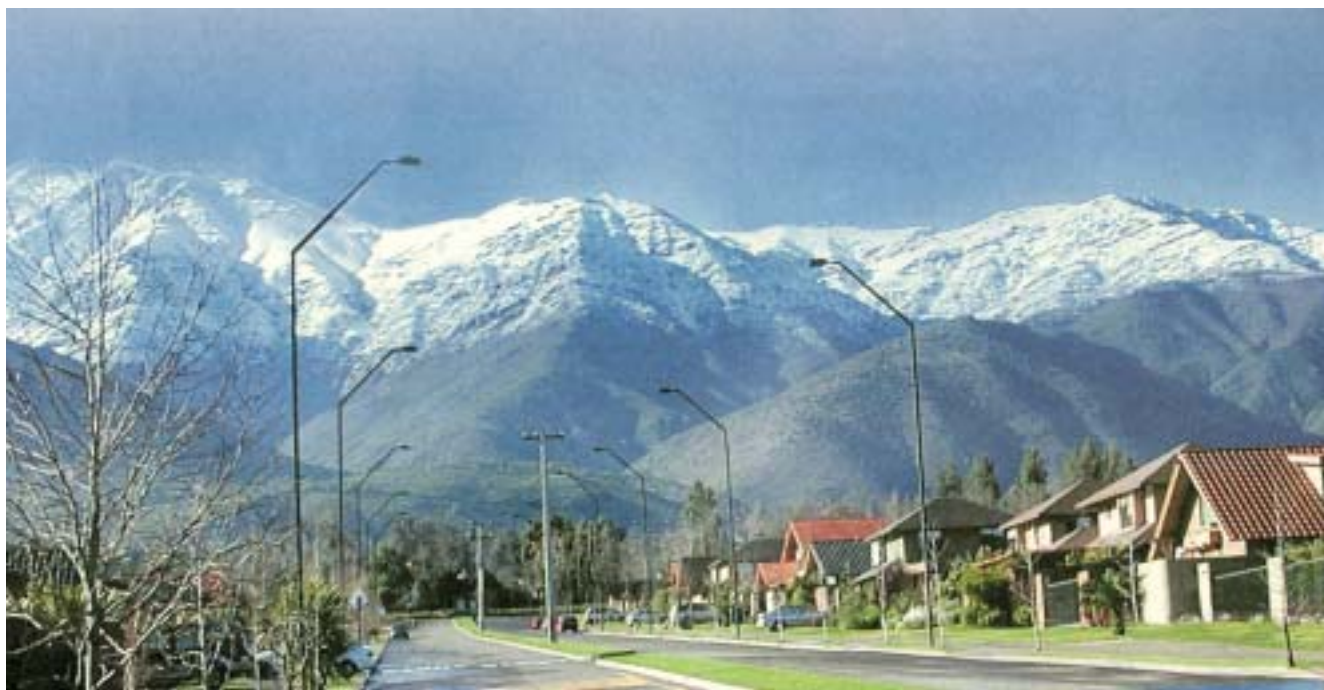
McCarthy and Prudham (2004) han reconocido que el neoliberalismo implica una ampliación del alcance geográfico del mercado, entendido globalmente como el mecanismo para asignar la totalidad de los bienes y servicios, y central como metáfora para organizar y evaluar el desempeño institucional.

Esta consolidación del mercado requiere, por supuesto, la profundización de la commodificación de todo (transformación de los bienes y servicios en commodities o productos de consumo masivo). El entusiasmo por el mercado ha ido en paralelo con el antagonismo político e ideológico hacia la «interferencia» (i.e. regulaciones) del estado, sin reconocer necesariamente que ha sido el propio estado el que ha permitido endosar, en forma profundamente contradictoria, los bienes comunes como derechos de propiedad privados y excluyentes, y ha creado y defendido el proceso de commodificación.

Los proyectos de gobernabilidad neoliberal implican también profundos recortes a la capacidad de fiscalización y a los recursos administrativos y funciones del estado. Las funciones estatales destinadas a contrarrestar los efectos social y ambientalmente destructivos de la producción capitalista son reducidos, atacados vía discursos de competitividad económica nacional, regional y urbana, y reestructurados en una variedad de formas, incluyendo:

- 1) Privatización de los bienes y servicios a través de esquemas basados en el mercado.
- 2) Incapacitación de las funciones del estado a través de recortes fiscales administrativos.
- 3) Re-escalamiento de la gobernabilidad «hacia abajo», incluyendo el vaciamiento del estado-nación y la transferencia de las responsabilidades regulatorias al nivel local, sin que ello implique transferirles proporcionalmente el poder o capacidad de gestión. Al mismo tiempo, la gobernabilidad se ha re-escalarizado también crecientemente «hacia arriba», traspasando capacidades regulatorias hacia organizaciones internacionales con poca o ninguna transparencia y accountability (necesidad de dar cuenta de sus actos y desempeños).
- 4) Giro desde de los marcos regulatorios obligatorios a no obligatorios y neo-corporativistas, incluyendo estándares indicativos antes que normativos, autorregulados, de cooperación público-privado y mayor participación de las coaliciones





*Áreas de crecimiento residencial en la periferia de Santiago*

ciudadanas, con mayor grado de capacitación y accountability. Al mismo tiempo, la noción neoliberal de ciudadanía y acción social han sido re-empaquetada bajo la imagen del homo-económico, y su ideal como empresario y emprendedor.

Según McCarthy y Prudham (ibid), las narrativas Keynesianas de provisión social y estado del bienestar han dado paso al revanchismo neoliberal con directas implicaciones para la distribución equitativa de los servicios públicos, el cuidado de la salud y el transporte masivo; la colaboración y la asociatividad han llegado a ser el nuevo mantra de las relaciones regulatorias entre el capital y los ciudadanos, cada vez menos mediada por las instituciones formales del estado. El neoliberalismo ha sido y tenía que ser también un proyecto ambiental. El neoliberalismo ha reestructurado las relaciones entre sociedad y naturaleza, especialmente la propiedad de ésta, reliberalizándola -es decir separándola de las restricciones sociales y ubicándola bajo los auspicios de los mercados autoregulatorios- y bajo lo que se ha denominado «la acumulación capitalista por despojo» (Harvey, 2003)

## Conclusiones

El asunto del ordenamiento territorial resulta insoslayable en el país, así como la necesidad de generar las instituciones, normas y leyes que lo establezcan definitivamente no sólo como parte del sistema legal, sino que como constituyente fundamental de la cultura nacional. El territorio forma parte de la identidad nacional, regional y local y por ello se constituye en un bien común, cuya comprensión y adecuada gestión no puede seguir postergándose. La historia del país y las últimas décadas en particular, demuestran que no puede ser sólo el libre mercado, el mecanismo destinado a asignar los usos del suelo,

promover la descentralización regional o proteger al medio ambiente. Se trata de la necesaria implementación de políticas públicas, que representen a la totalidad de los actores de la sociedad chilena y que interpreten al territorio como un sistema complejo e interactivo entre la naturaleza y la sociedad. El ordenamiento territorial debe constituirse en la expresión de los estilos de desarrollo que la sociedad chilena está interesada en implantar como conclusión de un amplio debate y sobre la base del necesario consenso de todos sus actores.

Las evidencias señalan que el predominio del mercado como procedimiento de asignación de los usos del territorio ha provocado enormes desequilibrios espaciales entre las regiones, al interior de ellas y dentro y entre las ciudades. El equilibrio espacial territorial es el resultado del desencadenamiento de flujos de energía, materia, información y población, que compensa en forma complementaria las diferencias ecológico-naturales y socio-económicas que resultan de las diferencias en la dotación de recursos naturales, de la especialización productiva y de la división del trabajo. Para evitar que tales desequilibrios terminen eliminando los flujos e interacciones y, consecuentemente, explicando tierras y lugares aislados, segregados, excluidos y excluyentes, es fundamental que la política pública mantenga las diferencias Inter e intra regionales y urbanas, dentro de márgenes que no anulen la competitividad, junto con generar los espacios públicos de convergencia y las vías de conectividad que aseguren la existencia y permanencia de los flujos e interacciones espaciales entre los holones o unidades territoriales básicas.

Una de las mayores dificultades resulta del persistente interés de algunos sectores, por impedir el establecimiento de políticas públicas de parte del estado, aludiendo a ciertas arbitrariedades y experiencias negativas que habrían tenido lugar el último tiempo. Sin embargo, más allá de dichos casos, la presente situación refleja el interés indudable por ampliar la co-



modificación de los recursos naturales y del territorio como sistema espacial, asegurando mediante el ejercicio del derecho de propiedad privada -sin restricciones derivadas de la función social de la propiedad- los destinos de las distintas secciones del territorio y de todos y cada uno de sus recursos naturales. Pero el territorio y muchos de sus componentes forman parte del bien común y por ello, la única manera de protegerlos y asegurar su permanencia es mediante regulaciones y normas dictadas y fiscalizadas por el estado en representación de la totalidad de la sociedad. Contrariando a los discursos que alegan que la intervención del estado en general, y el ordenamiento territorial en particular, constituirían trabas e interferencias indeseadas para los agentes privados que terminarían retrasando e impidiendo el desarrollo, o bien evitando la localización eficiente de los proyectos, los niveles de planificación y ordenamiento

territorial son mayores y más exitosos en los países y regiones más desarrollados del mundo.

La comodificación de los sistemas territoriales y de los recursos naturales es un objetivo significativo del neoliberalismo imperante y, sin embargo, al mismo tiempo, es una fuente importante para los argumentos y discursos que se oponen a su aplicación ilimitada a todas las esferas del desarrollo. El ambientalismo es probablemente uno de los movimientos que más ha contribuido a la regulación de los usos del territorio, en la medida que el neoliberalismo por sí sólo no ha podido demostrar a la sociedad adecuados índices de equilibrio territorial, protección del medio ambiente y equidad social, como tampoco las formas de escaparse de la escasez, y de los riesgos e incertidumbres que provoca el uso desaprensivo de las tierras, los suelos y el ambiente.

## BIBLIOGRAFIA

- Beck, U. 1999, *World Risk Society*, Polito Press, Malden. Mass.
- Bury, J. 2004, *Livelihood in transition: transnational gold mining operations and local change in Cajamarca, Peru*. *The Geographical Journal*, Vol. 170, N°1: 78-91.
- Forman, R. 1997, *Land Mosaics, The ecology of landscapes and regions*. Cambridge University Press,
- Gómez Orea, D. 2002, *Ordenación Territorial*, Coedición Ediciones Mundi-Prensa y Editorial Agrícola Española, S.A., Madrid.
- Harvey, D. 1996. *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Blackwell Publishers, Cambridge, MA.
- Harvey, D. 2003, *The new imperialism: on spatio-temporal fixes and accumulation by dispossession*. *The Socialist Register* 2004, 63-87.
- Ihl, M., A. Rivera, H. Romero, M. Peña y F. Ordenes (2000), *Atlas Climático y Ambiental de Santiago*, *Rev. Geográf. de Chile Terra Australis*, N°45, 2000:69-96
- Lopez, R. 2003, *The policy Roots of Socioeconomic Stagnation and Environmental Implosion: Latin America 1950-2000*. *World Development*, Vol.31 N°2: 259-280.
- McCarthy, J. and Prudham, S. 2004. *Neoliberal nature and the nature of neoliberalism*, *Geoforum* 35 (2004) 275-283.
- O'Riordan, T. 1995. *Environmental Science for Environmental Management*. Longman Scientific and Technical, Singapore.
- Pickett, S. T., Cadenasso, M. L., Grove, J. M., Nilon, C.H., Pouyat, R.V., Zipperer, W.C. & Constanza, R. (2001). *Urban Ecological System: Linking Terrestrial Ecological, Physical, and Socioeconomic Components of Metropolitan Areas*. *Annual Review of Ecology and Systematics* 32: 127-157.
- Romero, H. (2002), *The Andes of Chile: Clash between Economic and Sustainable Development*. IHDP Update, Newsletter of the International Human Dimension Programme on Global Environmental Change, 01/2002: 7-9, Bonn, Alemania.
- Romero, H. (2004), *Crecimiento Espacial de Santiago entre 1989 y 2003 y la Pérdida de Servicios Ambientales*. *Hacer Ciudad*, Editor Patricio Tupper, Centro Chileno de Urbanismo, Santiago: 179-201.
- Romero, H. (2004), *Perspectivas Estratégicas de Desarrollo Sustentable para las Montañas Andinas a partir del Estudio del Norte de Chile*. *Conservación y Desarrollo de los Ecosistemas de Montaña*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, República Argentina: 11-33
- Romero, H. y X. Toledo (1998), *Crecimiento Económico, Regionalización y Comportamiento Espacial del Sector Inmobiliario en Chile*, *Revista Geográfica de Chile Terra Australis*, 43: 131-203.
- Romero, H. and S. Kampf (2003), *Impacts of climatic fluctuations and climate changes on the sustainable development of the arid Norte Grande in Chile*. In: Diaz, H. F. and Morehouse, B. J. (eds.), *Climate and Water, Transboundary Challenges in the Americas*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, The Netherlands: 83-116.
- Romero, H., F. Ordenes y A. Vásquez (2003), *Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable a Escala Regional, ciudad de Santiago y Ciudades Intermedias en Chile*. In *Desafíos de la Biodiversidad en Chile*, Eugenio Figueroa y Javier Simonetti, Editores, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, pp. 167-207.
- Romero, H. Y Ordenes, F. (2003), *El impacto de la forestación y la necesidad de la Evaluación Ambiental Estratégica en el Desarrollo Territorial del Sur de Chile. El caso de Collipulli*. Enviado a *Revista Tiempo y Espacio*, Universidad de BíoBío.
- Romero, H. and Ordenes, F. (2004), *Emerging urbanization in the Southern Andes: Environmental Impacts of Urban Sprawl in Santiago de Chile on the Andean Piedmont*. *Mountain Research and Development*, Vol.24 N°3 August 2004:195-199 (Revista ISI)
- Zonneveld, I. 1979. *Land Evaluation and Land (scape) Science*. ITC Textbook VII.4. Second Edition, Enschede.
- Zonneveld, I. 1989, *The Land Unit- A fundamental concept in landscape ecology, and its applications*. *Landscape Ecology* vol 3, N°2:67-86.